

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Quels droits pour le citoyen en Europe ?

Le Hardy De Beaulieu, Jean

Publication date:
2004

Document Version
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Le Hardy De Beaulieu, J 2004, *Quels droits pour le citoyen en Europe ?* In "Les enjeux des élections européennes de juin 2004". GEPE.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

**GROUPE D'ÉTUDES POLITIQUES EUROPÉENNES
STUDIEGROEP EUROPESE POLITIEK**



Les enjeux des élections européennes de juin 2004

"ISSUES"

**De inzet van de Europese Parlementsverkiezingen
van juni 2004**

Etude préparée pour le
Bureau pour la Belgique du Parlement européen

23 maart 2004

SEP – GEPE
11, Rue d'Egmont
1000 Bruxelles

tel: 02/545 04 61
fax: 02/511 67 70
email: sep.gepe@busmail.net

L'Union européenne élargie

"ISSUES"

1. Une constitution, pour qui et pour quoi?

Prof. J.-V. Louis (ULB)

2. Quels droits pour le citoyen en Europe?

Prof. L. le Hardÿ de Beaulieu (FUCaM)

3. Que fait l'Europe pour les régions?

Prof. L. Van Depoele (KULeuven)

4. Que fait l'Europe pour l'emploi?

Prof. Em. J. Vandamme (KULeuven)

5. Quelle politique sociale?

Prof. Em. J. Vandamme (KULeuven)

6. Quelle gouvernance économique?

Prof. J.-V. Louis (ULB)

7. Quel rôle pour l'Europe dans le monde?

Prof. T. de Wilde d'Estmael (UCL)

8. Quelle attitude européenne face aux défis de la globalisation?

Prof. M. Dony (ULB)

1. La Constitution, pour qui et pour quoi ?

Par le Prof. Jean-Victor LOUIS

1. Pour la première fois depuis la négociation des traités de Rome, il y a près de cinquante ans, les textes fondateurs des Communautés européennes et de l'Union européenne ont fait l'objet d'une révision en profondeur. Il ne s'agissait pas cette fois d'ajouter de nouvelles compétences à celles qui existaient, comme l'a fait, par exemple, le Traité de Maastricht, en 1991, à propos de la monnaie unique, mais de simplifier et de réaménager les textes fondateurs.
2. La préparation de la réforme a été confiée par les gouvernements à une « Convention » composée de représentants des parlements nationaux, et du Parlement européen, des gouvernements nationaux et de la Commission. Les quinze Etats membres et douze Etats candidats y ont été représentés. Le mandat de la Convention, énoncé dans la déclaration adoptée à Laeken par le Conseil européen, le 15 décembre 2001, consistait à « assurer une préparation aussi large et aussi transparente que possible » de la Conférence intergouvernementale qui serait convoquée par la suite. En moins de dix-huit mois, la Convention a réussi à arrêter à la quasi-unanimité, les 13 juin et 10 juillet 2003, un projet de traité établissant une constitution pour l'Europe qui a été remis au président en exercice du Conseil de l'Union, le 18 juillet 2003.

La Convention devait répondre à trois défis :

- rapprocher l'Europe des citoyens
- permettre le fonctionnement efficace et démocratique de l'Union élargie
- donner à l'Union les moyens de faire entendre la voix de l'Europe dans le nouveau concert international.

L'Union et les citoyens

La déclaration de Laeken énonce les attentes des citoyens qui, dans certains domaines, souhaitent une politique volontariste de l'Union alors que, dans d'autres, l'intervention des institutions apparaît, au moins à certains d'entre eux, comme trop envahissante. En toute hypothèse, un souci de transparence de l'action de l'Union, une demande de simplification des procédures et des instruments sont assez généralement formulés.

L'unification des traités et la succession de l'Union aux Communautés et à l'Union existante, l'extension du modèle communautaire à des actions jusqu'ici régies par la méthode intergouvernementale, la réaffirmation des principes qui gouvernent l'exercice des compétences, la classification de celles-ci et la rationalisation des instruments à la disposition des institutions sont autant de contributions à une plus grande acceptation et compréhension de l'Union par le citoyen.

L'insertion dans la Constitution de la charte des droits fondamentaux de l'Union, promulguée en décembre 2000, à Nice, concrétise les valeurs communes aux peuples de l'Union.

Le respect du principe de l'Etat de droit fait des progrès certains, en particulier, par la pleine application des compétences de la Cour aux matières relevant de l'espace de liberté, sécurité et justice.

Le fonctionnement efficace et démocratique de l'Union élargie

L'Union ne peut pas fonctionner à 25 Etats membres, et davantage dans un proche avenir, sans un renforcement institutionnel, qui préserve les éléments positifs de la méthode communautaire (initiative de la Commission, codécision législative entre Parlement et Conseil et vote majoritaire au sein de celui-ci) et renforce la légitimité démocratique du système. L'exigence de l'unanimité, dans une Union élargie, est une source de paralysie.

Le projet de Constitution renforce le rôle du Conseil européen qu'il dote d'une présidence bénéficiant d'une certaine permanence, au risque de porter atteinte aux compétences du président de la Commission. Il tend à limiter le nombre des membres de la Commission, en vue d'assurer une plus grande efficacité du processus de décision et une meilleure collégialité. Il accroît la liste des décisions qui peuvent être prises à la majorité qualifiée ainsi que les cas de codécision entre le Parlement européen et le Conseil, dans la procédure législative. Il propose un nouveau mode de calcul de la majorité, reposant sur la majorité des Etats et 60% de la population, et associe, en diverses occasions, les parlements nationaux aux mécanismes décisionnels.

La voix de l'Europe dans le Monde

L'action externe de l'Union a fait l'objet d'un examen d'ensemble de la part de la Convention qui en a redéfini les objectifs et unifié les instruments. Elle a introduit la fonction de ministre des affaires étrangères, à la fois mandataire du Conseil européen et

vice-président de la Commission, président du conseil des ministres des affaires étrangères, négociateur des accords, représentant de l'Union à l'extérieur et responsable de son service extérieur.

Il faut regretter que la Politique étrangère et de sécurité commune conserve son caractère intergouvernemental.

Des actions concrètes en matière de défense commune sont rendues possibles pour les Etats qui entendent y participer.

Un travail inachevé

La Conférence intergouvernementale n'a pu s'entendre sur le projet de constitution adopté par la Convention. Même si et quand elle réussira à le faire, le texte devra encore, pour entrer en vigueur, être approuvé par chacun des vingt-cinq Etats membres. Cela représentera certainement un pas positif dans la longue marche vers la construction politique du Continent. Mais ce pas sera loin d'être le dernier. La Constitution, qui s'inscrit dans la continuité par rapport aux acquis de l'intégration, est le fruit de compromis qui devront subir l'épreuve du temps. Les conditions ne sont pas réalisées pour une action efficace de l'Union dans chacun de ses domaines d'action. Il importe de rendre possibles les progrès du texte de la charte suprême de l'Union par l'introduction de formules majoritaires pour sa révision.

La Constitution ne met pas un terme au processus d'unification européenne. Elle est une étape sur la voie de sa constitutionnalisation, en cours depuis la création des Communautés.

2. Quels droits pour le citoyen en Europe?

Par le Prof. Louis LE HARDY DE BEAULIEU

On entend souvent parler d'un prétendu « déficit démocratique » européen. L'expression est simple et facilement compréhensible. Traduit-elle pour autant correctement la réalité ?

Deux angles d'analyse au moins peuvent être retenus pour affiner le jugement: la démocratie représentative européenne, d'une part, et l'exercice direct de prérogatives citoyennes par les européens, d'autre part.

I. La démocratie représentative

Depuis les origines dans les années 1950, une assemblée parlementaire existe dans l'Europe communautaire. Autrefois composée de parlementaires nationaux, elle est élue au suffrage universel direct depuis juin 1979¹.

Chaque citoyen dispose donc d'un représentant librement choisi qui participe à la fonction législative et à la fonction de contrôle sur les institutions européennes autant qu'à l'impulsion des grands axes de la politique communautaire. De ce point de vue, le jeu est d'autant plus ouvert que les citoyens européens peuvent voter et être élus, lors des scrutins européens et municipaux, non seulement dans l'État membre dont ils ont la nationalité, mais également dans celui où ils résident².

Dans le même temps, le Comité économique et social³ incarne la représentation de la société civile organisée (employeurs, travailleurs, indépendants, consommateurs...) et le Comité des Régions⁴ traduit la sensibilité régionale dans nombre d'avis pré-législatifs.

Il faut constater que pareil niveau de représentation citoyenne est rarissime dans les cénacles internationaux classiques. Un négativisme européen serait de ce point de vue bien malheureux !

¹. Traité instituant la Communauté européenne (TCE), article 190, Projet de Traité établissant une Constitution européenne (PTC), article 19.2

². TCE, article 19 ; PTC, article II-39 et II-40.

³. TCE, article 257 ; PTC, article 31.3 et III-295

Malgré cela, on peut évidemment regretter que les pouvoirs du Parlement européen ne soient pas aussi étendus que ceux d'un parlement national. Mais l'extension de la compétence normative ne doit pas apparaître comme la panacée à la relative désaffection que le citoyen communautaire semble manifester à l'égard de l'assemblée lors des scrutins européens successifs⁵. En effet, sa visibilité politique face au citoyen passe aussi – oserait-on dire surtout – par sa capacité « à dramatiser et à populariser les grandes questions européennes⁶ », en un mot à interpeller, à contrôler, à encourager ou à menacer les autres grands acteurs de la scène publique européenne⁷. Sans doute, cette facette de l'activité parlementaire devrait-elle retenir une attention plus soutenue, aidée en cela par des partis européens qui seraient autre chose que de simples confédérations de partis nationaux ainsi que de réels médias européens. Sans doute aussi, une coopération accrue entre les différentes institutions incarnant la représentation citoyenne serait-elle bénéfique.

II. L'exercice direct de prérogatives citoyennes

Une rapide analyse des instances internationales existantes actuellement⁸ permet d'observer que le particulier a très rarement la possibilité d'y faire directement valoir ses droits ou ses intérêts, les Etats y étant les acteurs principaux.

L'Union européenne offre, là aussi, l'image un modèle très différent où prévaut la création progressive d'une « Communauté de Droit » au sens où on parle aussi d'un « État de Droit ».

Ainsi, de manière quotidienne, les Européens bénéficient-ils du droit de circuler librement à travers l'Europe communautaire, soit comme acteurs économiques⁹, soit comme simples citoyens¹⁰.

⁴. TCE, article 263 ; PTC, article 31.2 et III-292

⁵. Ainsi, dans une majorité de pays de l'Union, moins de la moitié des électeurs (49,6%) se sont déplacés lors des élections de 1999.

⁶. W. Hallstein, *Europe in the making*, London, Allen and Unwin, 1972, p. 74

⁷. A ce sujet, voir P. Magnette, « Qui trop embrasse, mal Etreint. Vingt ans de pouvoir parlementaire dans l'Union européenne », in L. le Hardÿ de Beaulieu, *L'Europe et ses citoyens*, Bruxelles-Bern, PIE-Peter Lang, 2000, p. 31.

⁸. Elles sont environ 250.

Par ailleurs, le citoyen européen peut exiger de ses autorités étatiques d'écarter l'application de la règle de droit nationale et de lui préférer l'application d'un règlement¹¹ qui lui serait plus favorable. Ce principe, dit de « l'effet direct » de certaines normes communautaires, constitue un accroissement de Droit considérable au bénéfice du particulier.

De même, la Cour de Justice dit le droit et rend la justice au citoyen comme aux Etats membres et aux institutions. Elle annulera la norme communautaire illégale¹² et qui porte atteinte aux droits du citoyen ; elle contraindra l'administration communautaire à agir lorsqu'elle s'abstient coupablement de le faire¹³; elle éclairera le juge national démuni face à un litige au cours duquel des justiciables ordinaires avancent des arguments de droit européen auquel la juridiction étatique n'est pas familiarisée¹⁴.

L'intégration de la Charte européenne des droits fondamentaux dans le projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe représente la consolidation d'un certains nombre de droits essentiels que la jurisprudence de la Cour avait, dès la fin des années 1960, commencé à mettre en évidence¹⁵.

Faut-il rappeler que le citoyen dispose également du droit d'adresser des pétitions au Parlement européen¹⁶, de saisir le Médiateur européen¹⁷ ainsi que d'un droit d'accès à certains documents officiels européens¹⁸.

Enfin, le ressortissant communautaire qui se trouve en difficulté dans un pays extra-communautaire dans lequel son propre Etat ne dispose pas d'une représentation

⁹ . TCE, articles 39 et suivants ; PTC, articles III-18 et suivants

¹⁰ . TCE, article 18 ; PTC, article II-45

¹¹ . TCE, article 249. Demain, dans la terminologie du projet de Constitution européenne, nous parlerons sans doute d'une *Loi* européenne, PTC, article 33.

¹² . TCE, article 230 ; PTC, article III-270.

¹³ . TCE, article 232 ; PTC, article III-272.

¹⁴ . TCE, article 234 ; PTC, article III-274.

¹⁵ . PTC, IIe partie, titres II à IV, en particulier. A titre d'exemple, on citera la protection de la vie privée et familiale, des données à caractère personnel, la liberté de penser, de conscience et de religion, l'intégration des personnes handicapées, la protection de la santé, de l'environnement, des consommateurs, etc.

¹⁶ . TCE, articles 21 et 194 ; PTC, article II-44.

¹⁷ . TCE, article 21 ; PTC, article II-43.

¹⁸ . TCE, article 255 ; PTC, article II-42.

diplomatique ou consulaire peut désormais obtenir l'aide de la représentation d'un autre État membre¹⁹.

Au vu de ces éléments, il semble, à tout le moins lapidaire, de stigmatiser un *déficit démocratique* européen. Mais il demeure que la *valeur démocratique ajoutée* de l'Union européenne est trop peu connue du citoyen.

A cet égard, la campagne électorale précédant le scrutin du 13 juin prochain devrait aussi être une période propice à l'information objective et lucide. Le rôle des candidats à cette élection peut être extrêmement positif à cet égard. C'est là pour eu un beau défi et une belle mission citoyenne !

Louis le Hardÿ de Beaulieu

Février 2004

Pour en savoir plus...

Quelques ouvrages

Fr. Dehousse, J. vandamme et L. le Hardÿ de Beaulieu, *Union européenne : Quels défis pour l'an 2000 ?*, PIE, 1998

L. le Hardÿ de Beaulieu, *L'Europe et ses citoyens*, Bruxelles-Bern, PIE-Peter Lang, 2000

L. le Hardÿ de Beaulieu, *L'Union européenne : introduction à l'étude du Droit et des institutions communautaires*, Namur, PUN, 2^e éd., 2002

¹⁹ . TCE, article 20 ; PTC, article II-46.

Les Traités actuels

Le Traité sur l'Union européenne :

http://www.europa.eu.int/eur-lex/fr/treaties/dat/C_2002325FR.000501.html

Le Traité instituant la Communauté européenne :

http://www.europa.eu.int/eur-lex/fr/treaties/dat/C_2002325FR.003301.html

Le Traité de Nice, mode d'emploi :

http://www.europa.eu.int/scadplus/nice_treaty/index_fr.htm

Le projet de Traité constitutionnel

Le projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe :

http://www.europa.eu.int/futurum/constitution/index_fr.htm

Explication du projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe :

http://www.europa.eu.int/futurum/comm/documents/guidecitoyen_fr.pdf

Citoyenneté et politiques de l'Union européenne

<http://www.europa.eu.int/pol/index-fr.htm>

3. Que fait l'Europe pour les régions?

door Prof. Laurent VAN DEPOELE

De Europese Unie beschikt over verschillende instrumenten om een structuurbeleid te voeren dat gebaseerd is op Europese solidariteit via herverdeling van de rijkdom tussen rijke en arme regio's: het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Europees Oriëntatie - en Garantiefonds voor Landbouw, afdeling oriëntatie, het Financieringsinstrument voor de oriëntatie van de Visserij, en het Cohesiefonds.²⁰ Het is merkwaardig om vast te stellen dat alhoewel 3 van deze 4 fondsen bestonden voor 1987 het pas in de Eenheidsacte is dat het concept van "economische en sociale cohesie" werd vastgelegd in Artikel 130²¹. De Europese Commissie onder het voorzitterschap van Jacques Delors heeft duidelijk ingezien dat niet alle regio's op gelijke wijze gewapend waren om de uitdagingen van een competitieve eenheidsmarkt aan te kunnen. Jacques Delors zegt hierover in zijn "Memoires"²² het volgende: "Le libre marché appelle la solidarité. J'essayai donc de traduire ma formule favorite: la compétition qui stimule, la coopération qui renforce, la solidarité qui unit". Ook dient genoteerd te worden dat het concept "economische en sociale cohesie" in het Ontwerpverdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa wordt aangevuld met het begrip "territoriale samenhang" (Art. III-116).

Ongeveer 35 % van de Europese budget wordt uitgegeven aan het structuurbeleid dat na landbouw de grootste post is in de EU begroting. Tot 2006 ligt het kader hiervoor vast. Na 2006 wachten volgende uitdagingen:

- de ontwikkelingsverschillen in de EU worden groter door de uitbreiding: de kloof, in BBP per hoofd van de bevolking, tussen de top rijkste regio's en de meest arme regio's zal meer dan verdubbelen. Op basis van het nieuwe BBP-gemiddelde in de uitgebreide EU en van recente cijfers, zullen 116 miljoen mensen - ongeveer 25 % van de totale bevolking - wonen in regio's met een BBP per hoofd van de bevolking

²⁰ En in de uitbreidingsstrategie ook nog ISPA en SAPARD

²¹ "De Unie stelt zich in het bijzonder tot doel, de verschillen tussen de ontwikkelingsniveaus van de onderscheiden regio's en de achterstand van de minst begunstigde regio's of eilanden, met inbegrip van plattelandsgebieden, te verkleinen."

dat lager ligt dan 75 % van het nieuwe EU-gemiddelde, in vergelijking met 68 miljoen mensen, of 18 % van de totale bevolking in de EU-15. In de armste regio's zullen zes van elke tien EU-burgers in de nieuwe lidstaten wonen.

- Op grond van het solidariteitsprincipe zal het zwaartepunt van het structuurbeleid verschuiven naar het Oosten zodat heel wat arme regio's in de EU-15 vrezen hun regionale steun te zullen verliezen o.m. als gevolg van het statistisch effect gezien het gemiddelde communautair BBP van de EU-25 veel lager komt te liggen.

Voor het jaar 2004 werd een begroting goedgekeurd van 99,7 miljard euros in betalingskredieten. Dit is net onder de 1% (0,98 %) van het bruto nationaal inkomen (BNI) van de 25 lidstaten en meteen het laagste percentage sinds 1990. De wettelijke bovengrens van de EU-uitgaven ligt nog steeds op 1,27 % van het BNI²³. Voor een uitgebreide Unie met 450 miljoen inwoners is dit ongeveer 220 euro per inwoner. Voor het structuurbeleid liggen de vastleggingskredieten ongeveer 21% hoger in vergelijking met de begroting 2003 voor de EU-15. De grote uitdaging voor de komende maanden is de vastlegging van de financiële perspectieven voor de periode 2007-2013. De regeringsleiders van Frankrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Nederland, Zweden en Oostenrijk hebben midden december 2003 per brief aan de Commissie laten weten dat de Europese begroting tot 2013 moet bevroren worden op maximaal 1 % van het BNI van de lidstaten. Op 10 februari 2004 heeft de Europese Commissie in een mededeling aan de Raad en het Europees Parlement voorgesteld om het uitgavenplafond voor 2007-2013 op 1,24% van het BNP (zonder Europees Ontwikkelingsfonds) vast te houden alhoewel de uitgaven in deze periode slechts zouden stijgen tot gemiddeld 1,14 % van het BNI.

Intussen heeft de Commissie ook in haar Derde verslag over de economische en sociale cohesie op 18 februari 2004 een politieke blauwdruk gepresenteerd voor een nieuw cohesiebeleid in de uitgebreide EU voor de periode 2007-2013 waarvoor ze een bedrag van 336 miljard euros voorstelt in vergelijking met 213 miljard euros voor de periode 2000-2006. Hieruit blijkt zeer duidelijk het grote belang dat "Europa" hecht aan de structuurpolitiek : alle regio's moeten betrokken worden bij het creëren van welvaart

²² Jacques DELORS, avec Jean-Louis ARNAUDT, Mémoires, Paris, Plon, 2004, p.223.

²³ Inclusief de uitgaven voor het Europees Ontwikkelingsfonds ten belope van 0,03% van het BNP

teneinde de kloof tussen arme en welvarende regio's te dichten. Solidariteit tussen bevolkingsgroepen in de Europese Unie, economische en maatschappelijke vooruitgang en meer cohesie maken deel uit van de algemene doelstellingen van de Unie, zoals vastgelegd in het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

Indien, zoals gevraagd door de netto-betalers, de uitgaven van de Unie niet boven de 1%-grens van het BNI zou mogen stijgen zal dit automatisch leiden tot een drastische verlaging van de regionale steun voor de huidige 15 lidstaten. Gezien het grote belang voor de economische, sociale en territoriale cohesie en de strijd tegen werkloosheid en uitsluiting, wordt verwacht dat het toekomstige Europees Parlement niet anders kan dan de huidige voorstellen van de Commissie inzake financiële perspectieven en structuurbeleid te ondersteunen.

4. Que fait l'Europe pour l'emploi?

Par le Prof. Jacques VANDAMME

1. Les traités européens précisent que l'Union européenne contribue à la réalisation d'un **niveau d'emploi élevé** en encourageant la coopération entre les Etats membres et en soutenant et, au besoin, en complétant leur action.

La politique de l'emploi n'est donc pas principalement de compétence communautaire mais essentiellement de compétence nationale, régionale ou même locale.

2. La réalisation d'un haut niveau d'emploi dépend principalement de la **croissance** : les économistes estiment que si la croissance reste inférieure à 2,5 % par an, elle ne contribue pas au développement de l'emploi.

3. Cette croissance est liée au niveau des investissements privés et publics réalisés dans les Etats. L'action communautaire pour les développer s'opère actuellement principalement à l'intervention de la **Banque européenne d'investissement** qui finance des projets par des prêts ou des garanties d'emprunt.

En dehors de son activité normale, elle peut être sollicitée pour des programmes complémentaires. C'est ainsi que le Conseil européen d'Essen a retenu, en 1994, 14 projets transeuropéens de transport et 10 projets à rentabilité normale.

4. D'autre part un des Fonds structurels, le Fonds de cohésion, peut contribuer au financement dans les Etats membres de projets spécifiques en matière d'infrastructure des transports.

5. Des moyens supplémentaires provenant soit d'une affectation spéciale du budget communautaire, soit d'emprunts communautaires, permettraient de financer un plus grand nombre de projets et permettront donc de créer plus d'emplois.

Cependant certains gouvernements sont opposés à l'extension des compétences et des actions communautaires dans ce domaine.

Le Parlement européen pourrait donc par son action politique peser sur les décisions du Conseil ou les propositions de la Commission afin de développer les initiatives dans ce domaine et contribuer ainsi à une politique européenne de l'emploi plus efficace.

5. Quelle politique sociale pour l'Europe?

Par le Prof. Jacques VANDAMME

La politique sociale de l'Union européenne comporte deux volets principaux:

1. La libre circulation des travailleurs dans le cadre d'un grand marché sans frontières.

Le premier corollaire de cette liberté est le régime de sécurité sociale des travailleurs migrants: ce régime a en effet pour but de maintenir dans le pays d'émigration les droits sociaux acquis dans le pays d'origine.

Le second corollaire est la création du Fonds Social européen qui a pour but d'améliorer les possibilités d'emploi des travailleurs dans le marché intérieur, en facilitant notamment l'adaptation aux mutations industrielles, par des efforts de formation et de reconversion.

2. Le second volet de la politique sociale est la promotion sociale comportant un ensemble de mesures visant l'amélioration des conditions de vie et de travail, la protection contre les adversités (par exemple licenciements collectifs), la participation des travailleurs dans l'entreprise, la cohésion sociale, etc.

A propos des améliorations des conditions de vie et du travail, le traité dit que cette "amélioration permettra leur égalisation dans le progrès".

Pour réaliser cette politique, l'Union doit tenir compte des pratiques nationales différentes. Le Traité dit d'ailleurs, pour toute une série de mesures, que l'Union soutient et complète l'action des Etats membres.

En d'autres termes, l'Union agit conformément au principe de subsidiarité: elle ne dispose pas de pouvoir de coercition.

L'opinion des Etats est très controversée pour le développement de ces éléments d'une politique de "promotion sociale" dans le progrès. La plupart estiment que ces progrès vont résulter du fonctionnement du grand marché et acceptent tout au plus la "méthode ouverte de coordination" pour progresser dans ces dossiers. Quelques autres sont en faveur d'une politique pro-active basée sur des initiatives de la Commission, après consultation des partenaires sociaux.

Le Parlement européen pourrait jouer un rôle plus important dans cette politique de promotion sociale et influencer les travaux de la Commission.

6. Quelle gouvernance économique ?

Par le Prof. Jean-Victor LOUIS

1. La réalisation de **l'union monétaire** est un des grands succès de l'Union européenne. Depuis cinq ans, une même monnaie existe pour plus de trois cents millions de citoyens de l'Union européenne. Le traité a assigné à l'autorité monétaire indépendante, un objectif : la stabilité des prix. Comme toutes les banques centrales, la BCE fait l'objet de critiques mais très généralement, son action est, dans ses grandes lignes, approuvée. Les objections demeurent marginales. Elles émanent de cercles limités d'observateurs, économistes pour la plupart. Les tentatives faites pour élargir les termes de son mandat ou les discussions pour renforcer le contrôle démocratique sur son action sont fort voisines de celles dont la Federal Reserve a fait ou fait encore l'objet. Elles n'ont pas réuni jusqu'à présent un consensus des milieux politiques. Cela a été notamment le cas au sein du Groupe de travail sur la gouvernance économique créé par la Convention européenne. La baisse « brutale » du dollar par rapport à l'euro (et aux principales devises) a suscité une nouvelle fois une demande de baisse des taux, qui sont déjà actuellement légèrement en retrait par rapport à celui de l'inflation, relativement bas.
2. Il est trop tôt pour songer à réformer les statuts du Système européen de banques centrales et de la BCE. Il est normal que l'autorité monétaire responsable de la zone euro procède de façon particulièrement prudente compte tenu du caractère peu relevant des précédents en la matière. Pour la juger, il ne faut pas perdre de vue que la politique monétaire agit à moyen et long terme. L'objectif de stabilité des prix est, lui aussi, un objectif à réaliser à moyen terme. La BCE sait qu'elle ne doit donc pas faire l'impossible pour réaliser coûte que coûte ladite stabilité au détriment de la croissance, dès lors que la stabilité des prix n'est pas compromise à moyen terme. Elle est convaincue que la déflation est à combattre tout autant que l'inflation. Arrêter les décisions de politique monétaire, c'est-à-dire fixer les taux d'intérêt, suppose des estimations difficiles qu'il est impératif de laisser à la responsabilité des banquiers centraux. Après tout, c'est pour cela que les pouvoirs politiques les ont voulu indépendants.
3. En revanche, le **volet économique** de l'Union économique et monétaire est le point faible de l'Union. La politique économique est fondée sur la coordination des politiques

économiques et sur la discipline budgétaire. La coordination est basée sur le recours à des actes ayant valeur de recommandations, les « grandes orientations de politique économique (GOPE) » et sur la surveillance mutuelle exercée par le Conseil des ministres de l'Economie et des Finances, c'est-à-dire sur le contrôle des pairs. La Commission, en collaboration avec le comité économique et financier, exerce un rôle d'analyse et d'étude, qui se traduit par des recommandations au Conseil. La discipline budgétaire comporte un code de discipline et une procédure visant à éviter les déficits excessifs. Comme on le sait, cette procédure peut conduire à imposer des sanctions à l'Etat membre qui ne respecte pas les obligations relatives à l'évitement des déficits excessifs. Cet ensemble de dispositions a été complété par le Pacte de stabilité et de croissance, décidé au Conseil européen d'Amsterdam en juin 1997. Le Pacte comporte une résolution politique et deux règlements, l'un qui renforce la procédure de coordination des politiques économiques et l'autre, qui fait de même pour la procédure applicable aux Etats ayant un déficit excessif.

4. La faiblesse des instruments de la politique économique et la combinaison des règles du traité et de celles du Pacte en ce qui concerne les déficits excessifs, par la confusion créée sur les règles applicables et leur portée, constituent un handicap sérieux pour le volet économique de l'UEM. S'il n'est pas politiquement possible et qu'il n'est sans doute pas souhaitable, de rendre obligatoires les GOPE, il y a lieu de renforcer le rôle de la Commission dans la surveillance multilatérale. En ce qui concerne la procédure de lutte contre les déficits excessifs, la crise ouverte le 25 novembre 2003 par le Conseil Ecofin décidant de s'écarter des procédures du traité et du Pacte, a démontré à quel point la situation était inacceptable et cela de plusieurs points de vue. Il faut se réjouir que la Commission ait demandé à la Cour de justice de clarifier la situation.

5. Sur le fond, il est manifeste que le Pacte pêche à la fois par sa rigidité et par ses lacunes et est dès lors à réviser dès que la crise suscitée par la décision de l'Ecofin à l'égard de la France et de l'Allemagne aura trouvé une solution acceptable du double point de vue du respect de la règle et du contenu des mesures à prendre en vertu de l'article 104, sur les déficits excessifs. Peu à peu, un consensus semble émerger sur la nécessité de créer une symétrie entre les obligations imposées à l'Etat ayant un déficit des finances publiques en mauvaise conjoncture et les mesures à prendre par l'Etat en

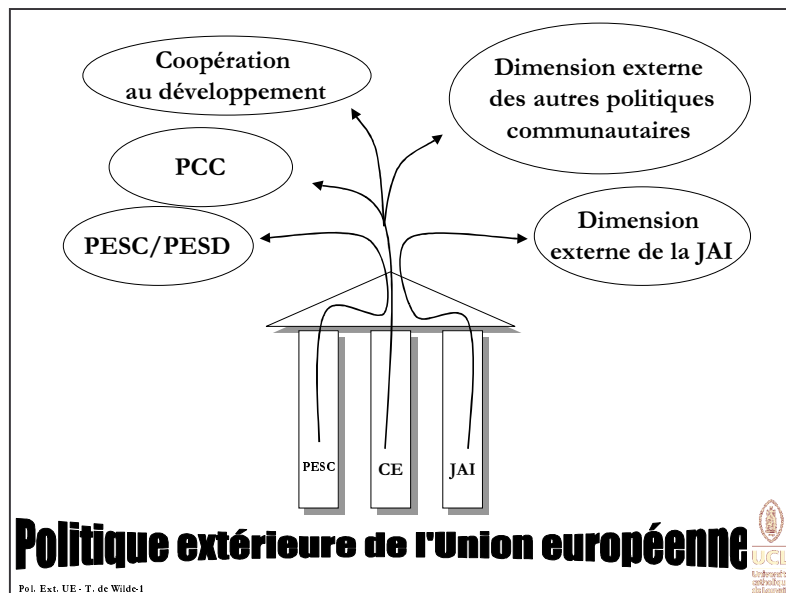
période de croissance. Il semble aussi de plus en plus admis, que le poids de la dette est au moins aussi important que celui du déficit et que la nature des dépenses qui causent le déficit est à prendre davantage en considération. A cela devrait s'ajouter que l'opportunité d'actions communes de relance devrait être prise en considération, dans un esprit proche de celui du Plan Delors qui n'a pas à l'époque eu un grand écho parmi les gouvernements. Certaines des modestes actions permises désormais aux Etats de la zone euro, par la Constitution rendent possibles des progrès mesurés.

7. Quel rôle pour l'Europe dans le monde?

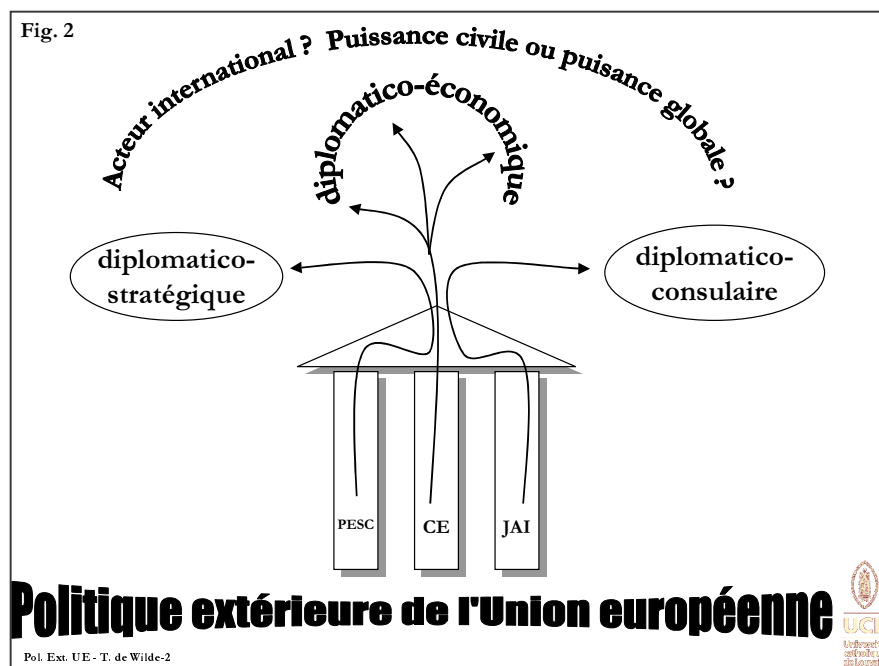
Par le Prof. Tanguy DE WILDE

L'Union européenne, un acteur international composite à identifier.

L'Union européenne (UE) se présente sur la scène internationale comme un acteur composite. Avant tout, du fait d'une structuration institutionnelle combinant méthode communautaire et processus intergouvernemental. Cette particularité est connotée par la métaphore didactique du temple grec aux trois piliers chapeautés par un fronton. Le fronton figure le cadre institutionnel unique tandis que les piliers renvoient aux différences de procédures applicables selon les matières traitées. Ceci a pour résultat de faire intervenir à des titres différents les mêmes institutions dans les divers secteurs des relations extérieures de l'Union européenne. Ainsi les relations économiques extérieures (en particulier la politique commerciale commune-PCC) participent-elles globalement du premier pilier, regroupant les matières régies selon les procédures et mécanismes communautaires (initiative législative monopolisée par la Commission ; large usage du vote à majorité au sein du Conseil ; intervention du Parlement européen et de la Cour de justice, pour l'essentiel). La politique étrangère et de sécurité commune (PESC), d'essence intergouvernementale (prédominance d'un mode de décision unanime au sein du Conseil), forme le deuxième pilier du temple pour concerner le volet spécifiquement politico-stratégique des relations extérieures. Mais il n'y a pas de séparation absolue entre ces deux piliers : décidées dans le cadre de la PESC pour être appliquées au sein du premier pilier, les sanctions économiques communautaires illustrent, par exemple, une « passerelle » entre les deux piliers. La PESD (politique européenne de sécurité et de défense) vise le développement de la PESC en matière militaire ; elle est une partie intégrante de la PESC. Quant au troisième pilier, il vise la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures (JAI). Le tableau suivant schématise cette projection internationale de l'Union européenne à partir de sa structuration en piliers.



En simplifiant (voir schéma ci-dessous, Fig. 2), on pourrait diviser la pluralité des dimensions externes de l'Union en trois pôles : le diplomatico-économique issu du premier pilier, le diplomatico-stratégique figuré par le deuxième et la dimension diplomatico-consulaire induite par le troisième. L'acteur international disposant de ces trois axes est-il une puissance civile, un *soft power*, capable notamment d'exercer à dessein politique des pressions économiques internationales ? Assurément. Mais l'adjonction d'une dimension spécifiquement politico-militaire à travers la PESC/PESD a précisément pour objectif de transformer l'Union européenne en une puissance globale.



Un évolution graduelle : la PESC au bout du processus de la CPE

C'est à la suite du Sommet de La Haye de 1969 et de l'adoption du Rapport de Luxembourg (dit aussi Rapport Davignon) que la Coopération politique européenne (CPE) a été instaurée parallèlement aux activités et procédures proprement communautaires. La voie choisie était et demeurera celle d'un processus intergouvernemental tendant à la coordination des politiques étrangères des Etats membres. Fondée sur une base *ad hoc* par rapport aux traités communautaires, la CPE se dotera graduellement de structures informelles pour évoluer de manière pragmatique pendant quinze ans, avant que l'Acte unique européen ne lui offre une assise juridique en 1987 et que le traité sur l'Union européenne (TUE), signé à Maastricht le 7 février 1992 et entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993, ne transforme la CPE en PESC. Le traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997 et entré en vigueur le 1^{er} mai 1999, a procédé à une réécriture complète des dispositions relatives à la PESC (articles J.1 à J.18 devenus dans la version consolidée du TUE les articles 11 à 28). Quant au traité de Nice, signé le 26 février 2001 et entré en vigueur le 1^{er} février 2003, il amende une nouvelle fois les dispositions relatives à la PESC pour concerner surtout les questions de sécurité et de défense.

La CPE s'est donc développée selon la technique des petits pas tirant des échecs antérieurs les enseignements susceptibles de mener à des réussites par après et évoluant au gré de pressions exogènes. Dans cette optique, les divers textes de procédure adoptés après le Rapport de Luxembourg étaient autant destinés à « codifier » des pratiques progressivement établies qu'à offrir de nouvelles possibilités d'action. En ce sens, les dispositions relatives à la PESC inscrites dans le TUE formalisaient davantage une nouvelle étape de la CPE qu'elles ne créaient un processus véritablement innovateur. Certes, sur le papier, la PESC se donnait de plus grandes ambitions et davantage de moyens que la CPE, mais à vrai dire, initialement, entre la CPE et la PESC, ce qui avait surtout changé, c'était le nom.

PESC ? une appellation non dénuée d'ambiguïté et source de malentendus

La dénomination « politique étrangère et de sécurité commune » présente un avantage et beaucoup d'inconvénients. L'avantage est de produire à l'égard des opinions publiques de l'Union une forme de clarté que les termes « Coopération politique européenne » n'étaient guère à même de procurer. Le grand inconvénient des termes « politique étrangère et de sécurité commune » se situe pourtant dans la trop vaste ambition qu'ils laissent supposer et dans la radicale ambiguïté qui les caractérise. Le changement de dénomination est à la source de bien des confusions. Parler de « politique étrangère et de sécurité commune » produit une sorte d'illusion. Le vocable « politique commune » fait en effet référence aux politiques communautaires vis-à-vis desquelles la Communauté dispose d'une compétence exclusive (politique agricole commune, politique commerciale commune, notamment), alors que la politique étrangère et de sécurité commune ne saurait être que le résultat accumulé d'une coopération intergouvernementale. En ce sens, « politique commune » ne signifie pas politique unique ou exclusive. La formulation illusionne donc, en ce qu'elle ne fait pas advenir instantanément ce que le vocabulaire utilisé énonce : la PESC, puisqu'il faut l'appeler par son nom, recouvre à la fois une coopération intergouvernementale et le résultat escompté, mais toujours aléatoire de celle-ci. Les termes employés préjugent ainsi des aboutissements de la dynamique qu'ils ont pour fonction de désigner.

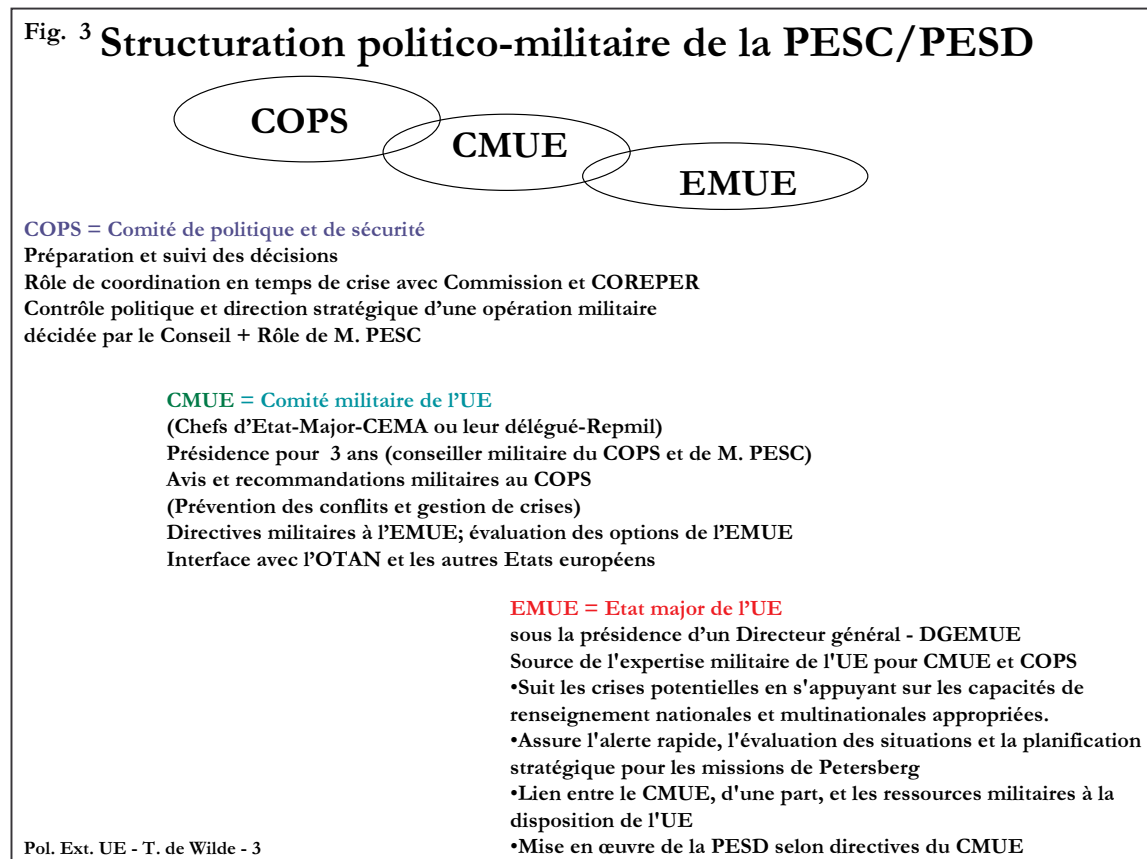
Vers une communauté d'action militaire ?

Les efforts entrepris par les Etats membres dans le cadre de la CPE puis de la PESC ont été animés par des objectifs successifs dont l'ambition ira grandissant : bâtir entre eux un communauté d'information (échanger les informations sur les positions nationales à l'égard des dossiers internationaux), prélude à l'apparition d'une communauté de vue (parler d'une seule voix), prolongée par une communauté d'action (agir de concert). C'est ici que l'émergence de la PESD s'inscrit comme le dernier développement d'un processus graduel : les Quinze s'informent de manière naturelle, se coordonnent aisément

pour adopter des déclarations communes, utilisent leurs puissants moyens économiques comme des instruments de coercition ou d'incitation ; il ne leur manquait qu'une crédibilité dans l'emploi potentiel des moyens militaires. Cette nécessité est le résultat d'une sorte de syndrome yougoslave. On entend par là la contradiction qu'il y eut à l'époque (1991) entre, d'une part, l'indubitable volonté des Douze de régler un conflit ethno-nationaliste qui avait surgi à leur porte et, de l'autre, leur incapacité à trouver instantanément des solutions novatrices, acceptables par tous les Etats membres et aptes à résoudre une crise inédite. Désireuse d'agir tel un *Deus ex machina* surgissant des décombres de la guerre froide, l'Europe communautaire ne put se présenter que comme une *machina sine Deo* dans les Balkans. Plutôt que d'un échec, il fallait parler d'une non-réussite au sens où l'UE n'a qu'échoué à jouer un rôle qui n'avait jamais été le sien et dont le texte restait à écrire, même si les circonstances lui en soufflaient le script. Quelque dix années plus tard, des leçons ont été tirées, des initiatives ont été prises pour faire face à ce genre de situation. La construction progressive d'une défense européenne en est la meilleure illustration.

Au départ en effet, le terme « sécurité » figurant dans le vocable de PESC pouvait lui aussi induire un malentendu. Il pouvait simplement signifier la recherche globale d'un environnement de paix (un objectif classique de la politique étrangère) puisque la question de la défense avait été formulée, à Maastricht, selon une perspective vers laquelle tendre : « *la politique étrangère et de sécurité commune inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union européenne, y compris la formulation à terme d'une politique de défense commune, qui, pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune* ». Le traité d'Amsterdam accélérât et balisait davantage cet horizon à atteindre. Mais le pas décisif sera franchi après la guerre du Kosovo où le caractère incontournable de l'OTAN fut patent. Envisageant une situation où les Quinze entendraient déployer une action militaire et un refus de l'OTAN d'y pourvoir, le Conseil européen a jeté les bases d'une capacité militaire européenne propre. A Cologne en juin 1999 et à Helsinki en décembre de cette même année, la défense européenne a été relancée par la définition d'un objectif global (headline goal) pour 2003 (la capacité de déployer en un mois 60000 hommes de troupes susceptibles de demeurer sur le terrain

d'opérations durant une année), l'incorporation progressive de la structure de l'UEO (Union de l'Europe occidentale) dans l'appareil institutionnel de l'UE et l'accroissement du rôle du Haut représentant pour la PESC. La structure militaire de l'UE peut être schématisée comme suit.



La PESC dans le projet de Constitution établi en 2003 par la Convention

Le projet de Constitution ne remet pas fondamentalement en cause la projection plurielle de l'Union européenne sur la scène internationale, même s'il prévoit d'octroyer la personnalité juridique à l'Union. Il s'agit toutefois d'un indéniable élément de simplification par rapport à la situation actuelle où seules les Communautés possèdent cette personnalité, l'Union étant une sorte de superstructure intergouvernementale mais

un « non-être » juridique. Le projet de Constitution tente également de mettre fin à l'éparpillement des dispositions au sein des traités en procédant à une présentation plus systématique des articles établissant les compétences de l'Union en matière internationale. Celles-ci sont d'abord énumérées par catégorie avant d'être explicitées sous le titre V de la Partie III. Parmi les compétences exclusives de l'Union figure notamment la politique commerciale commune tandis que la coopération au développement et l'aide humanitaire font partie du domaine des compétences partagées. Rien de bien neuf ou de surprenant à cette classification. De même, la PESC demeure considérée comme une catégorie de compétences *sui generis*, ni exclusive assurément, ni véritablement partagée non plus, mais reposant sur l'esprit de loyauté et de solidarité mutuelle des Etats membres. L'article 15 du projet de Constitution l'établit comme suit :

La compétence de l'Union en matière de politique étrangère et de sécurité commune couvre tous les domaines de la politique étrangère ainsi que l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune qui peut conduire à une défense commune.

Les Etats membres appuient activement et sans réserve la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle et respectent les actes adoptés par l'Union dans ce domaine. Ils s'abstiennent de toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à son efficacité.

Hormis le fait d'inscrire la possibilité d'une défense commune sans utiliser le conditionnel, cette formulation ne constitue pas un véritable saut qualitatif par rapport aux textes antérieurs. Mais des simplifications de procédure et des aménagements institutionnels (notamment la création d'un Ministre des Affaires étrangères aux compétences étendues) sont prévus par ailleurs pour assurer efficacité et cohérence accrues à la PESC.

L'indication d'une *définition progressive* d'une politique de défense commune est révélateur d'une caractéristique affectant la PESC depuis ses origines : constituer un processus inachevé en quête d'évolution.

8. Quelle attitude européenne face aux défis de la globalisation?

Par le Prof. Marianne DONY

Qu'est ce que la globalisation ou mondialisation ?

D'une manière générale, on peut définir la mondialisation ou globalisation comme le développement, l'approfondissement et l'accélération des connexions réciproques au niveau de la planète de tous les aspects de la vie sociale -de la culture à la criminalité et de la finance à la religion-. Au plan économique, la mondialisation évoque principalement l'intégration croissante des économies dans le monde entier, au moyen des courants d'échanges et des flux financiers. Ce phénomène n'est pas récent, mais il a connu une accélération spectaculaire depuis les années 80 et 90, sous l'impulsion des politiques de libéralisation du commerce, de la multiplication des échanges commerciaux et financiers ainsi que du développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication..

La mondialisation est tout à la fois élément de croissance économique et facteur de ruptures. Grâce à la mondialisation des marchés, les importations sont moins coûteuses et les débouchés pour les exportations sont élargis : il est possible de tirer parti de marchés plus nombreux et plus vastes dans le monde. L'ouverture des marchés stimule donc l'économie. Mais, en même temps, la libéralisation et l'ouverture des marchés accentuent la pression de la concurrence sur l'ensemble des acteurs économiques et entre les pays, risquant ainsi de créer de nouvelles inégalités. A cet égard, deux reproches sont fréquemment adressés à la mondialisation.

Le premier reproche porte sur ses conséquences pour l'emploi dans les pays développés. Il est vrai que certains secteurs industriels traditionnels ont été laminés par la concurrence des pays émergents, notamment en raison des différences des coûts de main-d'œuvre; mais, en même temps, le processus de mondialisation a permis à chaque pays de tirer parti de ses avantages comparatifs dans le cadre de la division internationale du travail; il a favorisé le développement de nouveaux secteurs d'activité à haute valeur ajoutée, où les

pays développés sont bien placés, compte tenu du niveau de qualification et de productivité de leur main-d'œuvre. Un phénomène plus inquiétant est la tentation de certaines entreprises d'échapper aux contraintes que représentent les normes sociales et environnementales en vigueur dans la plupart des pays développés.

Le deuxième reproche fait à la mondialisation est qu'elle aggraverait les écarts de richesse et de développement dans le monde. La réalité est à la fois plus nuancée et plus contrastée. Depuis trente ans, on a assisté simultanément à une marginalisation croissante des économies les plus démunies, conduisant à un fossé grandissant entre les pays les plus riches et les pays les plus pauvres et à une amélioration notable de la situation des pays intermédiaires, qui ont pu saisir la chance de développement que leur offrait l'intégration dans le commerce mondial.

La position de l'Union européenne : une mondialisation maîtrisée

Le point de vue de l'Union européenne est qu'il est vain de s'opposer à la mondialisation, mais qu'il faut au contraire l'encadrer par des règles internationales. L'Union européenne veut à la fois plus d'ouverture des échanges internationaux et une meilleure régulation de ceux-ci.

En tant que première puissance commerciale mondiale, l'Union a intérêt à l'ouverture des échanges mondiaux, particulièrement dans le domaine des services, qui sont la composante de l'économie mondiale qui connaît le plus fort taux de croissance. La stratégie de l'Union est d'ouvrir son propre marché tout en recherchant simultanément l'ouverture de ceux de ses partenaires..

Mais l'Union européenne considère que cette ouverture des marchés doit s'accompagner d'une régulation du commerce au niveau mondial, pour garantir un commerce équitable. En effet, l'Union européenne se présente elle-même comme un « laboratoire » de la maîtrise de la libéralisation. Elle est porteuse de ce qu'on a coutume d'appeler le « modèle européen », qui a pour valeurs essentielles les droits sociaux fondamentaux, le

développement durable, et la protection des consommateurs - en particulier la sécurité alimentaire-. L' Union européenne entend préserver au plan interne et promouvoir au plan mondial ces valeurs essentielles, dans le cadre d'une économie ouverte.

Enfin, aux yeux de l'Union, il faut accorder une priorité à l'intégration des pays les pauvres dans le commerce mondial et leur donner la possibilité d'en tirer le meilleur parti, notamment par une amélioration de l'aide au développement. L'initiative « tout sauf les armes » par laquelle a ouvert l'accès à son marché, en exemption de droits de douanes, aux produits des pays les plus pauvres s'inscrit dans ce contexte.

Les moyens d'action de l'Union : la politique commerciale

La politique commerciale est considérée aujourd'hui comme une réussite, rendue possible par trois facteurs :

- elle est, avec la politique agricole, une des seules politiques communes, clairement énoncée dans le traité lui-même, dès l'origine ;
- elle repose sur un processus décisionnel dans l'ensemble équilibré et efficace : la Commission négocie les accords de commerce, mais sur base d'un mandat de négociation donné par le Conseil. Au terme des négociations, c'est au Conseil qu'il appartient, en principe à la majorité qualifiée, d'approuver ou de rejeter l'accord. S'y ajoute un dialogue permanent entre la Commission et les États membres d'une part, le Parlement européen d'autre part;
- elle a fait progressivement l'objet d'une large unité de vue entre les États membres.

Le commerce mondial est ainsi devenu un domaine où l'Europe s'exprime d'une seule voix, et peut ainsi peser dans les négociations internationales, qu'elles soient multilatérales - au sein de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC) en particulier- ou bilatérales.

Il subsiste cependant certaines zones d'ombre. En premier lieu, la règle de la majorité qualifiée connaît des exceptions et l'unanimité a été maintenue dans certains domaines essentiels : services, investissements et propriété intellectuelle. Ensuite, des pans entiers des négociations internationales portent sur des thèmes relevant du domaine flou de la compétence partagée entre l'Union et ses États membres, alors que la mixité des compétences communautaires et nationales crée des situations inexplicables et qui affectent la crédibilité de l'Union. Enfin, l'exclusion du Parlement européen du processus décisionnel est une source d'affaiblissement de la légitimité de la politique commerciale, que les efforts déployés par la Commission pour mieux informer le Parlement européen et pour l'associer davantage aux choix de l'Union ne suffisent pas à combler.

Un point de vue qu'il est bien difficile de faire passer dans les négociations multilatérales

Ces difficultés sont illustrées par les quatre conférences ministérielles qui ont été réunies depuis la création de l'OMC.

En 1996, à Singapour, il a été décidé d'engager les travaux de l'OMC sur la voie de nouveaux sujets concernant l'échange économique international (les « sujets de Singapour ») : investissement, concurrence, facilitation du commerce et marchés publics. Cette conférence a aussi vu se cristalliser une nette opposition entre les pays les plus industrialisés et ceux en développement au sujet de l'instauration de normes sociales minimales. En effet, de nombreux pays en développement redoutent par dessus tout l'institution de nouvelles barrières protectionnistes, et considèrent que le progrès de leurs normes sociales ne peut résulter que du progrès de leur développement économique.

En 1999, la conférence de Seattle avait pour objectif ambitieux d'ouvrir un nouveau « round » de négociations baptisé « cycle du millénaire ». L'Union européenne avait souhaité que soient fixés comme objectifs à ce nouveau cycle une meilleure prise en compte du développement durable, des spécificités des pays en développement ainsi que des préoccupations des citoyens. La conférence de Seattle s'est conclue sur un échec.

La conférence de Doha, qui s'est déroulée fin 2001, dans un contexte international très perturbé au lendemain du 11 septembre, débouche sur un programme ambitieux de négociations baptisé « Programme de Doha pour le développement » et portant sur une vingtaine de points : agriculture, services, accès au marché des produits industriels, règles commerciales, règlement des différends, protection des indications géographiques, régime spécifique d'accès aux médicaments de base au profit des pays les moins avancés, sujets de Singapour, adaptations particulières en faveur des pays en développement pour accompagner leur participation au système commercial multilatéral. A cette conférence, l'Union européenne a dû faire deux concessions de taille, par rapport au modèle de mondialisation maîtrisée qu'elle entend promouvoir :

- la question des normes sociales est renvoyée à l'Organisation internationale du travail, l'Union européenne acceptant de ne pas négocier des liens entre les clauses sociales fondamentales et les règles commerciales ;
- en ce qui concerne l'environnement, l'Union a modéré ses ambitions, et obtenu que trois sujets de négociations soient retenus, sans obligation de résultat: les relations juridiques entre normes environnementales et droit de l'OMC, les relations institutionnelles entre secrétariats des accords multilatéraux sur l'environnement et organes de l'OMC, et la libéralisation des biens et services environnementaux.

La conférence ministérielle de Cancún en octobre 2003, qui devait faire le point à mi-parcours du cycle de Doha, s'est clôturée par un nouvel échec, précipité par deux facteurs principaux. Le premier est le dossier agricole : tous les pays en développement - des pays émergents aux pays les moins avancés – ont très mal réagi à l'« approche commune » présentée par les Etats Unis et l'Union européenne au cours de l'été sur les questions agricoles et ont fait du dossier agricole leur priorité, exigeant une réduction de toutes les subventions et la suppression de toutes les aides à l'exportation. Des concessions d'une telle ampleur, qui risquaient de mettre en péril la politique agricole commune, ne pouvaient être acceptées par l'Union européenne, ni par les autres pays du Nord, surtout à

l'égard des pays émergents, d'autant que leurs exportateurs industriels ne se voyaient proposer aucune ouverture des marchés dans les grands pays émergents. L'autre tient aux sujets dits de Singapour. L'Union européenne a sans doute mis trop d'insistance à ce qu'ils soient abordés à Cancún, alors que la plupart des pays en développement étaient opposés à toute négociation sur ces questions. Il est vrai que ces thèmes tiennent à cœur aux Européens car ils sont au centre de l'ajustement, du renforcement et de la modernisation des règles du jeu ; donc d'une mondialisation maîtrisée. Mais, comme ils intéressent surtout les pays industrialisés et très peu les pays en développement, ces derniers n'auraient pu accepter d'en discuter qu'en cas d'accord sur le dossier agricole.